



Le président

Bordeaux, le 12 septembre 2023

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1^{re} section

Tél. : 05 56 56 47 00

Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Nos références à rappeler KSP GD230416 CRC

Contrôle n° 2021-0159

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département de la Creuse sur le « développement numérique ».

P.J. : 1 rapport

Madame Valérie Simonet
Présidente du conseil départemental de la Creuse

Château des Comtes de la Marche – BP 250
23000 Guéret

pbombardier@creuse.fr

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Creuse sur le « développement numérique » concernant les exercices 2015 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières au plus tard dans un délai de deux mois suivant la présente notification, conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

En application de l'article R. 243-14 du même code, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Creuse.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

.../...

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Paul Serre', is written over a horizontal line. The signature is fluid and somewhat abstract, with a prominent vertical stroke and several loops.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DE LA CREUSE

Aménagement numérique du territoire

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 4 juillet 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
1 PROCÉDURE	3
2 AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE : UN AXE FORT DU PLAN PARTICULIER POUR LA CREUSE.....	3
3 LE DÉFI DE L'ACCÈS AUX SERVICES NUMÉRIQUES : DÉPLOIEMENT DES INFRASTRUCTURES HAUT ET TRÈS HAUT DÉBIT	5
3.1 Historique du déploiement des infrastructures : du mix technologique au « 100 % fibre »	5
3.1.1 Définition des réseaux d'initiative publique	5
3.1.2 Le RIP de première génération en Creuse : l'amorce du très haut débit pour les entreprises, des montées en débit pour les particuliers, y compris en zones blanches	6
3.1.3 Le schéma directeur d'aménagement numérique du Limousin	6
3.1.4 Le « SDAN pilote » : des opérations de montée en débit sur les zones les moins bien desservies, le très haut débit pour les collèges.....	7
3.1.5 RIP de deuxième génération : un objectif de « 100 % fibre » dès 2024, porté par une gouvernance exclusivement publique	9
3.2 « 100 % fibre » : un montage financier complexe offrant une souplesse de gestion, au prix d'une relative absence de visibilité.....	12
3.2.1 Le principe : le département participe aux charges de primo investissement à hauteur de 50 % du reste à charge, déduction faite des subventions reçues	13
3.2.2 La mise en œuvre : un mécanisme complexe de vases communicants entre contributions du département et redevances d'exploitation.....	14
3.2.2.1 Financement du jalon 1	14
3.2.2.2 Financement du Jalon 2	16
3.2.3 Un modèle économique qui bénéficie, au moins à court terme, du succès commercial du réseau de fibre optique à domicile	18
ANNEXES	20
Annexe n° 1. Détail des contributions du département au déploiement des infrastructures numériques	21
Annexe n° 2. Glossaire.....	22

SYNTHÈSE

Le département de la Creuse est un territoire présentant une faible densité de population, par ailleurs majoritairement âgée, une économie peu dynamique et des services au public parfois difficilement accessibles. Pour ce territoire hyper-rural, son aménagement et son animation sont les conditions indispensables à une inversion de la tendance actuelle de forte baisse démographique. Dans ce contexte, le plan particulier pour la Creuse initié en 2019 a lancé aux acteurs du territoire creusois le défi d'imaginer et mettre en œuvre les projets qui, selon eux, sont les leviers d'un retour à une croissance économique, démographique et sociale. Le département y contribue notamment à travers le déploiement d'un réseau de fibre optique afin d'étendre l'accès au très haut débit, identifié comme une priorité du plan particulier pour la Creuse.

En 2012, l'appel à manifestation d'intérêt lancé auprès des opérateurs privés de télécommunication dans le cadre du schéma directeur d'aménagement numérique a suscité très peu d'adhésions, centrées uniquement sur la commune de Guéret et son agglomération. Plus de 90 % des coûts de raccordement étant dès lors mis à la charge du secteur public, le déploiement du haut et très haut débit repose très largement sur des réseaux d'initiative publique (RIP). Depuis le début des années 2000, deux RIP se sont ainsi succédé, visant des montées en débit progressives selon les secteurs du territoire. Depuis 2015, l'engagement financier du département s'élève à 6,8 M€, au titre des deux jalons de déploiement.

Dans le cadre du RIP de deuxième génération, le département vise l'objectif d'un territoire 100 % raccordé à la fibre en 2024. Les travaux d'infrastructure ont été confiés au syndicat mixte pour le Développement de l'Offre Régionale de Services et de l'Aménagement des Télécommunications en Limousin (Dorsal), tandis que la société publique locale Nouvelle-Aquitaine Très Haut Débit (SPL NATHD) est chargée de la commercialisation du réseau.

Le modèle économique repose sur le pari d'un succès commercial dont dépend le niveau d'engagement financier du département et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. En effet, les dépenses d'investissement réalisées par Dorsal sont financées par des emprunts garantis à hauteur de 25 millions d'euros par le département, sur les 55 millions souscrits par Dorsal, et dont les annuités ont vocation à être couvertes par les redevances d'exploitation du réseau que la SPL NATHD doit reverser au syndicat mixte. Si les redevances étaient insuffisantes, les annuités d'emprunt seraient prises en charge à parts égales entre le département et les EPCI, *via* le versement de fonds de concours. Passée la période d'amorçage au cours de laquelle le département a contribué financièrement, l'entrée en phase de commercialisation a effectivement permis à Dorsal de rembourser ses emprunts avec les seuls produits de redevance perçus en 2022.

Toutefois, la robustesse de ce montage financier n'est pas acquise à long terme. L'équilibre pourrait se retourner lorsqu'il s'agira de commercialiser le réseau dans des zones moins demandeuses de raccordement, d'autant que les recettes perçues sur les opérateurs privés seront atténuées par les loyers préférentiels consentis à ceux ayant contribué au déploiement du réseau.

1 PROCÉDURE

L'examen des comptes et de la gestion du département de la Creuse a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du présent examen des comptes et de la gestion a été notifié à Madame Valérie Simonet, présidente et ordonnatrice du département de la Creuse depuis le 2 avril 2015 par envoi dématérialisé en date du 21 septembre 2021, dont elle a accusé réception le 23 septembre. Son prédécesseur et ancien ordonnateur, Monsieur Jean-Jacques Lozach, a reçu notification par courrier du 10 novembre 2021 dont il a accusé réception le même jour.

L'entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu avec l'actuelle ordonnatrice le 20 octobre 2021 au siège du département à Guéret et par communication téléphonique le 21 mars 2022 avec son prédécesseur.

Un premier rapport d'observations définitives a été notifié à l'ordonnatrice le 1^{er} décembre 2022. L'examen des observations provisoires relatives à l'aménagement numérique du territoire creusois a été reporté. La chambre souhaitait en effet analyser conjointement les observations formulées au syndicat mixte pour le développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin (Dorsal), prestataire du département de la Creuse pour le déploiement du réseau très haut débit, dont l'examen des comptes et de la gestion a été inscrit au programme 2022.

Les entretiens de fin de contrôle spécifiques à l'aménagement numérique du territoire se sont tenus par visio-conférence, le 16 janvier 2023 avec Madame Hélène Faivre, vice-présidente en charge du numérique et des mobilités, habilitée à représenter la présidente par arrêté n° 2021-155 du 29 juillet 2021 et par téléphone le 23 janvier 2023 avec Monsieur Lozach.

La chambre régionale des comptes a adopté les observations provisoires qui suivent dans son délibéré du 25 janvier 2023.

Celles-ci ont été adressées à la présidente du département de la Creuse le 16 mars 2023 et au président du syndicat mixte Dorsal le 27 mars 2023. La première a répondu par courrier du 23 mars 2023 et le second par courrier du 16 avril 2023.

Une lettre de fin de contrôle a été adressée à M. Lozach par courrier du 16 mars 2023.

Après examen de ces réponses, la chambre régionale des comptes a adopté les observations définitives qui suivent lors de sa séance du 4 juillet 2023.

2 AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE : UN AXE FORT DU PLAN PARTICULIER POUR LA CREUSE

En septembre 2017, la difficile reprise de l'équipementier automobile GS&M installé sur la commune de La Souterraine, la crise sociale fortement médiatisée qui l'a accompagnée et le plan social touchant plus de 50 % des effectifs ont agi comme le révélateur des faiblesses de ce territoire rural.

Le 17 octobre 2017, une délégation d'élus creusois, parmi lesquels la présidente du conseil départemental, a été reçue par le Président de la République, qui leur a proposé d'élaborer un plan global de revitalisation du territoire. Les élus ont été invités à être imaginatifs, afin que ce département soit un « *laboratoire d'expérimentation territoriale des politiques publiques* »¹ ayant vocation à être généralisées aux autres territoires hyper-ruraux².

Le plan particulier pour la Creuse a été signé le 5 avril 2019 à Guéret par le Premier ministre, la préfète de région Nouvelle-Aquitaine, les sénateurs de la Creuse, le président du conseil régional, la présidente du conseil départemental, les présidents des EPCI du département, le président de l'association départementale des maires, les présidents des chambres consulaires.

Les cinq axes prioritaires définis sont les suivants :

- valoriser l'image et les atouts de la Creuse ;
- soutenir les entreprises innovantes, créer, développer et conforter les activités productrices de valeur ajoutée et d'emploi sur le territoire ;
- accentuer les conditions du bien vivre en Creuse ;
- de grands enjeux transversaux et des solutions envisagées ;
- évaluer l'efficacité du plan de manière transparente.

Le plan particulier pour la Creuse intègre naturellement l'accès et l'usage du numérique et de la téléphonie au titre de son axe 3 « accentuer les conditions du bien vivre en Creuse ». Au-delà de l'intitulé de cet axe, qui pourrait laisser penser que le numérique est conçu comme un simple enjeu d'attractivité, les développements du plan sur le numérique en souligne le caractère éminemment transversal : « *Aucun développement économique, aucun service, public comme privé, aucun commerce, aucun loisir même ne peuvent se concevoir désormais sans l'outil Internet. Même le sport de nature s'appuie dorénavant sur la géolocalisation apportée par un signal numérique. [...] Le numérique est la condition de l'émancipation des territoires ruraux et apporte la garantie d'une équité territoriale. [...] C'est l'un des enjeux fort du Plan Particulier pour la Creuse* ».

Dès lors, le déploiement d'infrastructures de haut débit, la résorption des zones blanches puis l'installation de réseaux très haut débit constituent un enjeu majeur, dans lequel le département s'est impliqué.

¹ Préambule du plan particulier pour la Creuse.

² Rapport sénatorial « Hyper-ruralité », M. Alain Bertrand, Sénateur de Lozère, 30 juillet 2014 : « *l'hyper-ruralité existe bel et bien : 26 % du territoire accueillent seulement 5,4 % de la population française et se distinguent, outre la faible densité de population, par le vieillissement, l'enclavement, les faibles ressources financières, le manque d'équipement et de services, le manque de perspectives, la difficulté à faire aboutir l'initiative publique ou privée, l'éloignement et l'isolement sous toutes ses formes. En un mot : un entassement de handicaps naturels ou créés. [...] Regroupant environ 5 % de la population française et 14 % des communes sur près de 26 % du territoire national, l'hyper-ruralité incarne la « ruralité de l'éloignement » sous toutes ses formes* ».

3 LE DÉFI DE L'ACCÈS AUX SERVICES NUMÉRIQUES : DÉPLOIEMENT DES INFRASTRUCTURES HAUT ET TRÈS HAUT DÉBIT

3.1 Historique du déploiement des infrastructures : du mix technologique au « 100 % fibre »

3.1.1 Définition des réseaux d'initiative publique

Les réseaux d'initiative publique (RIP) sont des infrastructures de réseaux de communications électroniques établies par une collectivité sur son territoire. Les RIP de première génération ont été déployés au début des années 2000 à la suite de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique qui a sensiblement accru les compétences des collectivités locales en matière d'aménagement numérique du territoire. Les ambitions de cet interventionnisme local visent à mieux garantir l'accès de tous au haut et très haut débit et une utilisation partagée du réseau.

Le principe de création de réseaux d'initiative publique a ainsi été codifié à l'article L. 1425-1 I alinéa 7 et suivant du CGCT : *« les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse. L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel public à manifestation d'intentions déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques »*.

Les RIP dit de première génération ont ainsi été déployés à partir de 2004 et visaient principalement la desserte en fibre optique des entreprises et zones d'activité avec parfois un objectif concomitant de développement de l'offre ADSL aux particuliers *via* un dégroupage³ des centraux téléphoniques.

Les RIP de deuxième génération ont été déployés dans le cadre de l'appel à projets France très haut débit lancé en 2013. Ils visent un déploiement de la fibre à domicile (*fiber to the home* – FTTH) dans les zones où est constatée une carence de l'initiative privée avec des opérations parallèles de montée en débit ADSL, en recourant aux points de raccordements mutualisés (PRM) de l'opérateur historique, de manière à raccourcir les lignes de cuivre pour améliorer le débit disponible.

En termes de financement, l'article L. 5722-11 du CGCT instaure le principe du versement de fonds de concours des collectivités qui en sont membres aux syndicats mixtes ouverts en charge du déploiement de réseaux numériques mais en limite le cadre aux dépenses d'investissement : *« Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues »*.

³ Le dégroupage consiste à intervenir sur le central téléphonique (ou nœud de raccordement) afin de séparer l'abonnement classique au téléphone (compétence de l'opérateur historique) et les services internet qui peuvent dès lors être proposés par d'autres fournisseurs d'accès.

3.1.2 Le RIP de première génération en Creuse : l'amorce du très haut débit pour les entreprises, des montées en débit pour les particuliers, y compris en zones blanches

Le réseau de première génération a été lancé en 2005 sous maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte pour le développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin (Dorsal) *via* une concession de service public attribuée à la société Axione Limousin.

Conformément au régime juridique du contrat de concession, Axione Limousin assume les frais de premier établissement du réseau, le commercialise auprès des différents opérateurs ou fournisseurs d'accès et en assure la maintenance.

Le contrat de délégation de service public conclu le 10 janvier 2005 pour une période de 20 ans a fait l'objet de 25 avenants afin de confier au délégataire des prestations complémentaires de raccordement fibre. Un avenant conclu le 4 juillet 2014 a prolongé la période contractuelle de quatre ans (jusqu'en 2029), afin de permettre des retours sur investissements suffisants en conservant l'équilibre économique du contrat sans augmenter les tarifs.

Conformément aux principes des RIP de première génération, celui de la Creuse était sous-tendu par trois objectifs, ciblant les entreprises et les particuliers :

- raccorder les entreprises stratégiques et les sites publics isolés (hôpitaux, collèges, lycées etc.) à la fibre optique ;
- développer les offres ADSL en facilitant l'accès au marché par de nouveaux opérateurs *via* le dégroupage des centraux téléphoniques ;
- résorber les zones blanches ADSL *via* les technologies radio Wimax ou satellite.

D'un montant global de 38,4 M€ sur l'ensemble de l'ancienne région Limousin, le département de la Creuse a participé à hauteur de 1,65 M€⁴. Ce réseau est totalement déployé et commercialisé depuis 2007.

3.1.3 Le schéma directeur d'aménagement numérique du Limousin

Le 4 octobre 2012, le syndicat mixte Dorsal a informé l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) de l'achèvement du schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) du Limousin. La couverture du territoire en très haut débit y est prévue en quatre phases, selon un mix technologique combinant des opérations de montée en débit ADSL et le déploiement de la fibre optique à domicile (FFTH) en quatre phases de cinq ans :

- phase 1 : au moins 5 Mb/s pour tous d'ici 2017 avec 30 % de prises en fibre optique à domicile (*fiber to the home* – FTTH) ;
- phase 2 : 70 % de prises FTTH en 2020–2021 ;
- phase 3 : 85 % de prises FTTH en 2025–2027 ;
- phase 4 : 100 % de prises FTTH en 2030–2035.

⁴ Délibération comité syndical Dorsal, 21 décembre 2005, plan de financement du RIP de première génération.

Ces objectifs incluant des investissements publics et privés, un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) a été lancé dans le cadre du programme national France très haut débit. Les opérateurs de télécommunication privés avaient remis fin 2011 leurs projets de déploiement de la fibre optique pour le Limousin. La zone dite AMII couvrait 89 communes (soit 11 % des communes de l'ancienne région Limousin) incluant les agglomérations de Limoges (2012), Brive (2013), Tulle (2014) et Guéret (2015) avec un déploiement prévu sur cinq ans.

En Creuse, la zone AMII a fait l'objet d'une convention en 2015⁵ entre la communauté d'agglomération du Grand-Guéret et l'opérateur Orange pour un déploiement de la fibre en 2022 à l'échelle des 19 communes de l'ancienne communauté de communes de Guéret-Saint-Vaury. En 2020, un avenant à la convention a intégré les six communes supplémentaires ayant rejoint le territoire de l'agglomération.

L'initiative privée cible les secteurs les plus rentables où la densité de l'habitat est la plus élevée, garantissant de meilleurs retours sur investissement. En effet, le coût moyen des lignes en zone AMII est de 700 € contre 2 300 € sur le reste du territoire. Ainsi sur un coût global de déploiement estimé à 250 M€ pour la Creuse, la zone AMII représente 21 M€ (soit 8,4 %), laissant un reste à charge de 229 M€ (91,6 %) pour le secteur public. À l'échelle de l'ancienne région Limousin, le niveau de reste à charge est sensiblement plus élevé en Creuse que dans la Haute-Vienne (82 %) et la Corrèze (72 %)

Tableau n° 1 : comparatif des coûts de déploiement zone AMII et hors zone AMII⁶

Territoire	Ensemble			Initiative privée (zones AMII)			Reste à prendre en charge		
	nombre de locaux	coûts	coût/local	nombre de locaux	coûts	coût/local	nombre de locaux	coûts	coût/local
Corrèze	165 978	282 M€	1 700 €/loc	78 024	78 M€	1 000 €/loc	87 954	204 M€	2 300 €/loc
Creuse	96 767	250 M€	2 600 €/loc	17 228	21 M€	1 200 €/loc	79 539	229 M€	2 900 €/loc
Haute-Vienne	238 117	283 M€	1 200 €/loc	119 420	51 M€	430 €/loc	118 697	233 M€	2 000 €/loc
Limousin	500 862	815 M€	1 600 €/loc	214 672 (43 %)	150 M€ (18 %)	700 €/loc	286 190 (57 %)	665 M€ (82 %)	2 300 €/loc

Source : SDAN du Limousin

Le SDAN mentionnait une ambition des collectivités Limousines de « se doter à terme d'un réseau de fibre à domicile couvrant l'intégralité du territoire hors zone AMII ».

3.1.4 Le « SDAN pilote » : des opérations de montée en débit sur les zones les moins bien desservies, le très haut débit pour les collègues

Une fois le SDAN adopté, le « SDAN pilote » a été mis en œuvre par le syndicat mixte Dorsal avec des collectivités volontaires afin de commencer à équiper le territoire sans être tributaire des longues phases préalables à un déploiement de grande ampleur, tout en bénéficiant de premiers retours d'expérience.

⁵ Rapport d'activité 2019, communauté d'agglomération du Grand Guéret.

⁶ La notion de local inclut les foyers résidentiels, les résidences principales et secondaires, les logements vides et établissements professionnels.

Un appel à expression des besoins a été lancé au printemps 2013 afin d'identifier les territoires volontaires. 42 ont répondu dont 11 en Creuse, les candidatures ayant ensuite été analysées à l'aune de la maturité du projet et de sa faisabilité technico-économique (potentiel de commercialisation aux opérateurs privés notamment).

Juridiquement, cette phase a nécessité la conclusion d'un avenant à la délégation de service public numérique conclue entre Dorsal (maître d'ouvrage) et Axione Limousin, dans la mesure où les opérations de montée en débit consistaient en des extensions du réseau de première génération concédé à cette société.

S'agissant du territoire creusois, les opérations menées dans le cadre du SDAN pilote ont concerné dix communautés de communes (montée en débit) et huit collèges (raccordement à la fibre). 1 200 prises pilotes fibre à domicile ont également été déployées, en avance de phase sur le RIP de deuxième génération, dont la commercialisation a ensuite été confiée à la SPL Nouvelle-Aquitaine Très Haut Débit (SPL NATHD).

La contribution du département au SDAN pilote en vue de financer la construction et le déploiement d'infrastructures a donné lieu à trois conventions conclues entre la présidente du conseil départemental et Dorsal, dont la dernière, en date du 6 décembre 2019, prévoyait un coût global de 7,5 M€, avec une participation maximale de 1 095 939 € à la charge du département.

Le bilan définitif de l'opération est très proche de ces chiffres, légèrement inférieur, ainsi qu'en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : décompte définitif de l'opération SDAN pilote

	Département	EPCI	Région	Etat (FSN)	UE (Local / Fédér)	Total
Opérations de montées en débit	1 031 657,42 €	1 307 349,12 €	1 092 359,19 €	2 929 798,03 €	1 036 543,22 €	7 397 706,98 €
Raccordement des collèges	54 010,68 €	- €	- €	- €	33 764,15 €	87 774,83 €
	1 085 668,10 €	1 307 349,12 €	1 092 359,19 €	2 929 798,03 €	1 070 307,37 €	7 485 481,81 €

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, d'après le plan de financement définitif

Le choix, en 2013, de passer par une phase de montée en débit peut interroger quant à sa pertinence, alors que l'objectif du 100 % fibre en Creuse est attendu pour 2024. La succession relativement rapide de technologies sur un même territoire pose en effet la question de la rationalité des phasages et d'éventuels doublons d'investissements.

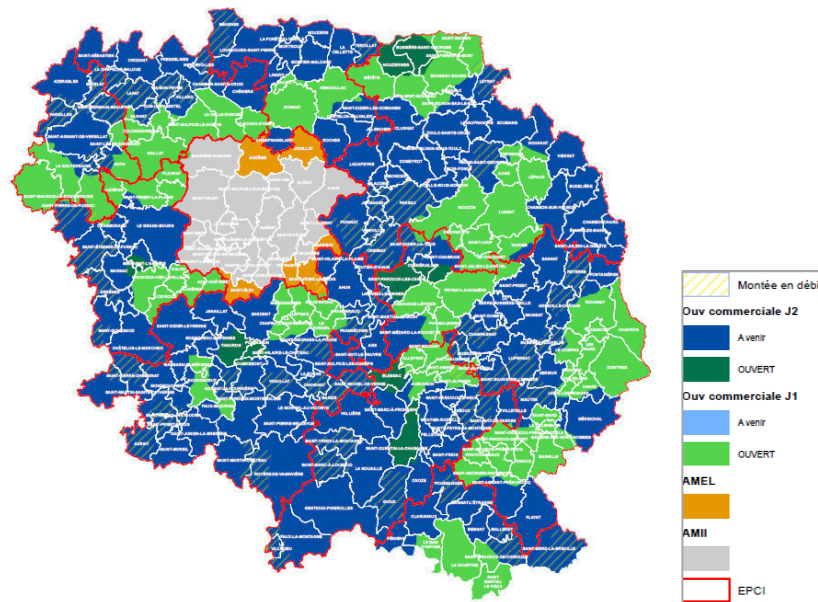
Interrogés sur ce point, les services du département ont apporté les éléments de réponse suivants⁷ : « On parle des MED [montées en débit] déployées sur le cuivre pour des montants raisonnables et des travaux relativement rapides comparés au FTTH [fibre à domicile] pour pallier l'absence de haut débit sur des communes rurales éligibles techniquement en attendant le FTTH pour tous. D'une part, au moment du vote et du déploiement des MED, l'horizon du 100 % FTTH était 2035, il fallait aller plus vite pour les territoires les plus défavorisés en termes de débit et qui réclamaient depuis déjà au moins 2005. Ces MED ont permis à ces usagers de pouvoir se connecter à minima à 5 Méga bits [dès la période 2015-2017]. Il ne s'agissait pour autant d'un objectif final mais d'un objectif intermédiaire ».

⁷ Réponses au questionnaire « numérique » et entretien du 3 mars 2022.

3.1.5 RIP de deuxième génération : un objectif de « 100 % fibre » dès 2024, porté par une gouvernance exclusivement publique

Le RIP de deuxième génération vise le déploiement de 220 000 lignes de fibre optique à domicile à l'échelle de l'ex-région Limousin, dont 78 000 prises en Creuse avec l'objectif d'un département 100 % fibre en 2024.

Carte n° 1 : déploiement du réseau 100 % fibre en Creuse



Source : syndicat mixte Dorsal, situation au 31 décembre 2021

Initialement prévu par le SDAN en 2035, le délai du 100 % fibre a donc été raccourci de 10 ans, afin de répondre aux besoins croissants en débit, en lien avec le développement des usages numériques. Les services du département indiquent toutefois que : « *La construction de lignes FTTH a un impact sur le RIP 1G. Lorsque sur un même espace géographique, une nouvelle technologie vient concurrencer la technologie existante, l'économie du projet portant l'ancienne technologie est altérée. La réutilisation des infrastructures du RIP 1G (Fibre Optique Noire - FON, Fourreaux) a été privilégiée dans la mise en œuvre du projet RIP 2G. Deux indefeasible rights of use (IRU– droits d'usage irrévocables des fourreaux de fibre optique) ont été souscrits par Dorsal auprès du délégataire du réseau de première génération* ».

Cet élément de réponse tend à confirmer que le modèle économique du RIP de première génération, concédé à la société Axione Limousin, s'est trouvé affecté par le déploiement concurrent de la fibre optique à domicile, dont la commercialisation auprès des opérateurs a débuté. Certes, la délégation de service public a été prolongée de quatre ans et le département précise que le déploiement de la fibre s'opère « *en veillant à traiter les zones bénéficiaires de MED en dernier* ». Toutefois, la rentabilité économique du réseau exploité par Axione Limousin (dans sa partie ADSL notamment) a été affectée par la mise en œuvre de la fibre avec 10 ans d'avance, ce qui a posé la question d'éventuelles mesures compensatrices en faveur du délégataire et de la charge qui pourrait en résulter pour le département de la Creuse.

Dans ce cadre, l'acquisition des droits d'usage irrévocables (IRU) par Dorsal auprès d'Axione Limousin, à hauteur de 15,5 M€ HT⁸, certes nécessaire au déploiement de la fibre, peut apparaître comme une mesure de rééquilibrage des pertes de recettes du délégataire.

La gouvernance du projet associe les financeurs (Union européenne, État, collectivités locales), le syndicat mixte Dorsal (maître d'ouvrage). L'exploitation et la commercialisation du réseau ont été confiées à la société publique locale Nouvelle-Aquitaine Très Haut Débit (SPL NATHD) *via* une convention de délégation de service public conclue le 20 avril 2018.

Schéma n° 1 : gouvernance du projet « 100 % fibre »

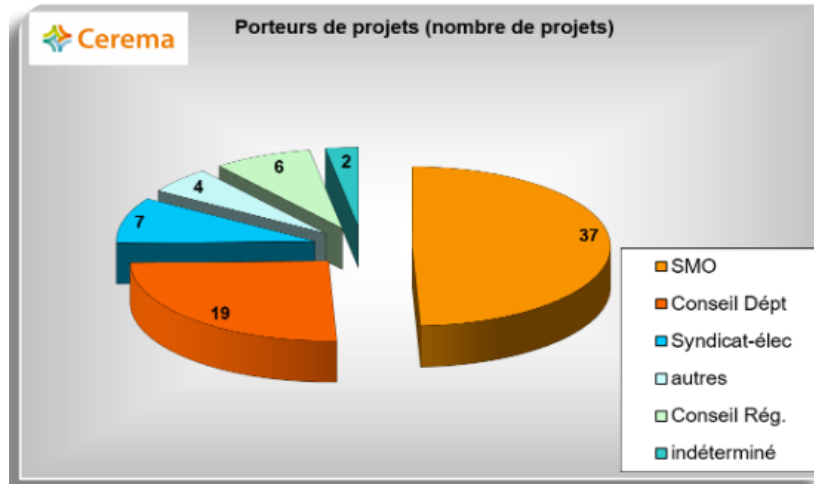


Source : syndicat mixte Dorsal

Le montage retenu pour la construction du réseau est assez classique mais plus original sur sa commercialisation. En effet, une étude menée en 2020 sur les RIP de deuxième génération par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) révèle que 49 % des projets sont sous maîtrise d'ouvrage d'un syndicat mixte ouvert. En revanche, la commercialisation est confiée à une SPL dans seulement 12 % des cas, alors que 85 % font appel au secteur privé *via* des délégations de service public, marchés et contrats de partenariat public/privés.

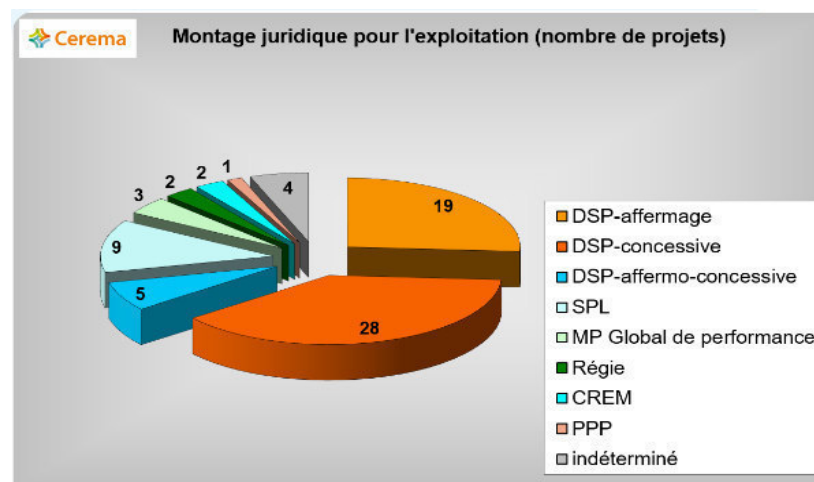
⁸ Syndicat mixte Dorsal, délibération n° 600, 5 avril 2018.

Graphique n° 1 : maîtrise d'ouvrage des RIP de deuxième génération (par catégorie d'organisme)



Source : 6^e bilan RIP très haut débit, CEREMA, mai 2020

Graphique n° 2 : commercialisation des RIP de deuxième génération (par type de montage)



Source : 6^e bilan RIP très haut débit, CEREMA, mai 2020

En termes de participation financière, l'adhésion du département de la Creuse au syndicat mixte Dorsal implique une contribution au budget principal à hauteur de 11,25 % des dépenses de fonctionnement.

Par une délibération du 5 avril 2018, le comité syndical a créé trois budgets annexes, soit un par département, ayant exclusivement vocation à retracer les travaux de fibre optique à domicile. Ce budget annexe donne lieu à une contribution statutaire du département à hauteur de 33,75 % des dépenses de fonctionnement. Des contributions additionnelles peuvent être mises à la charge des adhérents au syndicat mixte (essentiellement en vue de la prise en charge d'intérêts d'emprunts conclus par Dorsal)⁹.

⁹ Statuts du syndicat mixte Dorsal, 25 mars 2020, article 15.

S'agissant de la SPL NATHD, le syndicat mixte est entré à son capital social en 2018, à hauteur de 2 M€ (soit 42 % des parts). Par convention du 27 mars 2018, il a été convenu une prise en charge d'une part de cette capitalisation par le département de la Creuse *via* le remboursement de 364 k€ au syndicat mixte.

Par délibération du 28 juin 2019, le comité syndical a approuvé une augmentation du capital social de la SPL de 10,5 M€ supplémentaires, dont 4,5 M€ pour Dorsal. Sur la base d'une clef de répartition mettant à charge 1/6^{ème} de cette augmentation pour chaque département, le département de la Creuse participe à hauteur de 750 k€ lissés sur quatre exercices.

Tableau n° 3 : contribution statutaires et prises de capital du département de la Creuse

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 2017/2022
Capitalisation SPL NATH		364 285,50 €	187 500,00 €	187 500,00 €			739 285,50 €
Contribution statutaire (BP)	74 140,53 €	97 421,06 €	100 646,76 €	113 011,85 €	132 598,13 €	122 571,03 €	640 389,36 €
Contribution statutaire (BA)		2 362,50 €	20 673,47 €	23 607,00 €	- €	- €	46 642,97 €
Contribution additionnelle BA (remboursement intérêts d'emprunt, prêt relais) : emprunt FTTH 7/12/2018		1 152,78 €	117 883,44 €	103 227,74 €	- €	- €	222 263,96 €
							1 648 581,79 €

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion

Depuis 2017, soit l'entrée en vigueur des premiers accords financiers relatifs au déploiement de la fibre optique à domicile, le département a versé au syndicat mixte Dorsal 1,6 M€ de contributions statutaires diverses et acquisitions de parts sociales de la SPL NATHD.

3.2 « 100 % fibre » : un montage financier complexe offrant une souplesse de gestion, au prix d'une relative absence de visibilité

Le montant prévisionnel de l'investissement pour le 100 % fibre en Creuse est de 173 M€. Contrairement à certains départements (dont la Corrèze notamment) qui ont fait d'emblée le choix du 100 % fibre, le département de la Creuse a opté pour un déploiement en deux phases avec un premier jalon de 27 000 prises et un second jalon 52 000 prises, expliquant « nous n'aurions pas été prêts à déployer plus vite le FTTH pour tous, notamment financièrement voilà pourquoi nous n'avons pas sauté le pas du 100 % FTTH dès le lancement du jalon 1¹⁰ ».

Cette incertitude sur la faisabilité financière de la fibre pour tous explique non seulement le phasage en deux temps mais sans doute aussi le choix d'un modèle économique complexe dans lequel la contribution financière du département est totalement dépendante des redevances d'exploitation du réseau.

¹⁰ Réponses au questionnaire numérique, 1^{er} mars 2023.

3.2.1 Le principe : le département participe aux charges de primo investissement à hauteur de 50 % du reste à charge, déduction faite des subventions reçues

Le plan de financement du jalon 1 FTTH adopté par le syndicat mixte Dorsal le 5 avril 2018, prévoit une répartition récapitulée au tableau suivant :

Tableau n° 4 : plan de financement du 100 % fibre (jalon 1)

Plan fi FttH J1 voté 05/04/2018	UE	FSN	Région	Départements	EPCI	Total	Nbre de prises
Creuse (23)	5 000 000 €	16 437 980 €	9 939 436 €	6 040 528 €	6 040 528 €	43 458 471 €	27 000

Source : syndicat mixte Dorsal

Le budget global de 43 M€ pour le déploiement de 27 000 prises FTTH inclut les réseaux de collecte, de transport, desserte et raccordement ainsi qu'une quote-part des dépenses d'acquisition par Dorsal des droits d'utilisation irrévocables (IRU) de la collecte fibre et des fourreaux déjà existants (15,5 M€ à l'échelle de l'ex région Limousin).

Le plan de financement prévoit une égale contribution du département de la Creuse et des EPCI à hauteur du solde restant dû après déduction des contributions de l'Union Européenne, de l'État *via* le fonds de solidarité numérique et de la région. La part du département s'élève ainsi à 6 M€ (soit 14 % du coût global).

Tableau n° 5 : le plan de financement du jalon 2 FTTH a été actualisé après passation des marchés de travaux par une délibération du conseil syndical du 24 mars 2021. Les financements accordés par l'État incluent 10 M€ d'aide au titre du plan particulier pour la Creuse. Plan de financement du jalon 2

Plan de financement FttH J2 23 - actualisé	
Financier	Montant HT
Union Européenne	0 €
Etat – FSN	27 594 370 €
Région Nouvelle-Aquitaine	46 708 929 €
Département Creuse / EPCI	
... Creuse	55 275 633 €
Total	129 578 932 €

Source : syndicat mixte Dorsal

La contribution aux frais de primo investissement du département et des EPCI est de 55,2 M€, répartie à parts égales.

Au vu des plans de financement adoptés, la contribution globale du département à la construction du réseau devait être de 33,7 M€.

3.2.2 La mise en œuvre : un mécanisme complexe de vases communicants entre contributions du département et redevances d'exploitation

3.2.2.1 Financement du jalon 1

Le département a ainsi décrit le modèle économique : « *le syndicat mixte Dorsal doit assurer le financement des investissements nécessaires au déploiement du réseau FTTH. Ce financement était initialement en partie prévu sous forme de fonds de concours à verser par ses membres dont le Département. Mais la perspective de percevoir des redevances issues de la commercialisation par la SPL entre 2022 et 2032 a conduit à proposer au Département et aux EPCI creusois un financement à hauteur de 5 M€ par un emprunt contracté par Dorsal, dont le remboursement des annuités serait couvert par les redevances futures. Mais celles-ci n'étant anticipées qu'à partir de 2022, il a été convenu avec le Département que celui-ci verserait des fonds de concours et des contributions à hauteur des annuités jusqu'en 2021, afin d'assurer l'équilibre du budget de Dorsal sur cette période* »¹¹.

En effet, le plan de financement initial prévoyait une contribution du département de 6 M€. Toutefois, la SPL NATHD, chargée par Dorsal de l'exploitation et la commercialisation du réseau fibre, lui versera des redevances d'exploitation.

Le protocole d'accord financier du 8 janvier 2018 portant sur l'utilisation des redevances d'usage du réseau FTTH précise que ces redevances « *devraient procurer à Dorsal une recette nette de charges d'environ 30 M€ d'ici 2032 (18 M€ sur la Corrèze, 6 M€ sur la Creuse, 6 M€ sur la Haute-Vienne)* ». Or, compte tenu du calendrier de déploiement du réseau et du décalage induit dans sa commercialisation, la SPL ne disposera pas de recettes suffisantes pour s'acquitter des redevances avant 2022.

Le syndicat mixte Dorsal a donc contracté à titre d'avance sur redevances un emprunt de 5 M€ sur 30 ans auprès de la Banque Postale le 26 juillet 2018 et a mobilisé les fonds en novembre 2018 le protocole financier prévoyant que « *les membres de Dorsal conviennent d'utiliser cette recette de la manière suivante : [...] Creuse : [...] emprunt contracté par Dorsal de 5 M€ en 2018 venant en déduction de l'autofinancement Creusois* ».

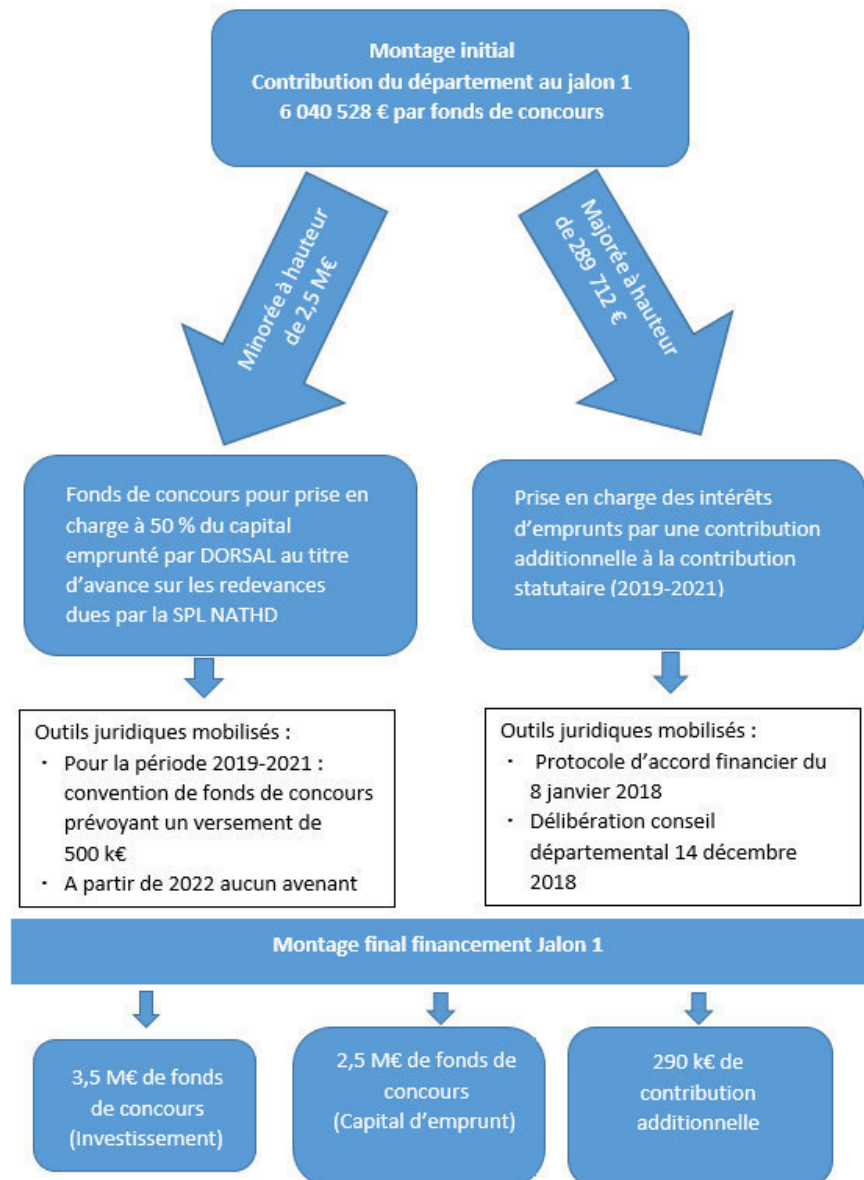
Ce protocole prévoit que les redevances d'usage versées à Dorsal viennent en déduction de la part de primo investissement du département et des EPCI pour le déploiement du jalon 1, en contrepartie de quoi la charge de la dette est transférée au département *via* le montage suivant :

- remboursement à Dorsal de 50 % du capital (2,5 M€) par le versement de fonds de concours ;
- les 2,5 M€ d'emprunt ainsi pris en charge viennent en déduction de la contribution du département aux frais de premier investissement ;
- les charges d'intérêt sont financées par une contribution additionnelle aux contributions statutaires, prévue à l'article 15 des statuts du syndicat mixte : « *en cas d'inscription aux budgets annexes, de dépenses exceptionnelles (charges financières liées à la mobilisation d'emprunts ...), une contribution supplémentaire, définie selon décision du comité syndical, pourra être demandée en addition de la répartition définie ci-dessus* »¹².

¹¹ Questionnaire « numérique », 1^{er} mars 2022.

¹² Statuts du syndicat mixte Dorsal, 25 mars 2020.

Schéma n° 2 : modalités de financement par le département du jalon 1



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Une fois posé, ce modèle économique ne reflète toutefois pas encore la réalité du montage car le rythme et le volume des redevances perçues par Dorsal influent en continu sur les contributions versées par le département.

S'agissant des 3,5 M€ de fonds de concours dus au titre de la part de primo investissement, l'avenant n° 1 à la convention initiale du 2 juillet 2018 prévoyait les modalités de versement suivantes : versement d'une avance de 1 M€ à la signature en 2018, un premier acompte de 1,75 M€ en 2019, un deuxième acompte de 430 k€ en 2020 et un solde d'un montant maximum de 360 528 €.

Vérification faite, les sommes conventionnellement prévues ont bien été versées, à l'exception du solde qui n'apparaît pas dans les comptes. Ce constat est confirmé par une note interne au département qui précise que « *le solde restant à verser est de 360 528 € (prévu en 2021 mais non appelé à ce jour)* »¹³.

S'agissant des fonds de concours visant à la prise en charge par le département du capital de l'emprunt souscrit par Dorsal au titre d'avance sur redevances, la convention conclue en décembre 2018 précise que « *Ces 5 M€, financés sous forme d'un emprunt long terme contracté par Dorsal [...] viennent en déduction du montant du financement prévu pour le Département de la Creuse [...] 2 500 000 € pour le Département.* » [...] « *Dans l'attente de la perception par Dorsal des redevances de la SPL « Nouvelle-Aquitaine THD », à partir de 2022, le département de la Creuse versera, sous forme de convention de fond de concours, objet de la présente convention, le montant cumulé de ces échéances sur 2019, 2020 et 2021 soit 500 000,00 €* ».

Par application de cette convention, le département s'est en effet acquitté du versement de 166 666 € de fonds de concours en 2019, 2020 et 2021 (voir annexe 1), pour un montant global de 500 000 €, très éloigné des 2,5 M€ contractuellement mis à la charge du département. Interrogé sur la conclusion d'un avenant aménageant le versement des fonds de concours à partir de 2022, le département a indiqué que « *L'objectif de cette convention [convention de 2018] est que le Département prenne en charge le capital de l'emprunt le temps de la période de construction du réseau : 2018/2021 (la date de fin initiale du marché étant fixée le 31/12/2020). Une fois réalisé et une fois que les prises correspondantes sont livrées et commercialisées par la SPL NATHD, les recettes versées par celle-ci financent le capital de l'emprunt. A date, la SPL a versé à Dorsal pour le département de la Creuse 3,3 M€ et prévoit de verser 6 M€ en 2022. Il n'y aura donc pas d'avenant à cette convention puisque les recettes SPL sont suffisantes pour payer l'annuité d'emprunt 2022 et plus* ».

Enfin, selon la même logique, aucune contribution additionnelle de remboursement des frais financiers n'a été appelée par Dorsal en 2021 et 2022.

Si l'on comprend assez bien la logique visant à optimiser au mieux les recettes en les intégrant dans un modèle souple permettant d'ajuster la contribution du département au fil de l'eau, le montage est peu lisible. En effet, aucune des deux conventions précitées n'a été pleinement exécutée : le solde des fonds de concours de primo investissement n'a jamais été appelé et les 2,5 M€ de remboursement de capital ne seront vraisemblablement jamais pris intégralement en charge par le département.

La chambre s'interroge sur la rigueur ayant présidé à l'élaboration et l'exécution du dispositif conventionnel qui, selon toute logique, n'a que partiellement tenu compte du versement de redevances à compter de 2022.

3.2.2.2 Financement du jalon 2

Le plan de financement actualisé du jalon 2 fixe la part du département et des EPCI de la Creuse à 55,2 M€, intégralement portée par des emprunts contractés par Dorsal. Interrogé sur les raisons de ce montage, le département a indiqué que « *les recettes d'exploitation qui sont mobilisées pour rembourser les annuités d'emprunt sont versées par la SPL à Dorsal et ne peuvent pas l'être aux membres de Dorsal. La seule alternative aurait été pour le département et les EPCI de faire une avance remboursable à Dorsal qui l'aurait remboursée avec les recettes*

¹³ Note du 14 octobre 2021, le financement du déploiement de la fibre.

émanant de la SPL. Au final, nous avons opté pour le même schéma que celui de l'emprunt de 5 millions d'euros du jalon 1 ».

Autorisé par la délibération du 28 juin 2019, le syndicat mixte a procédé à deux consultations bancaires en octobre 2020 et septembre 2021 et conclu cinq emprunts, avec l'accord du conseil départemental, que la vice-présidente indique être systématiquement associé au processus.

Tableau n° 6 : contrats de prêt conclus pour le financement de la part collectivités du jalon 2

Banque	Montant du prêt en M€	Durée en année	Durée phase de mobilisation en mois	Déblocage des fonds	Taux fixe	Taux
Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel Centre Ouest	20	20	24	01/2023	Oui	0,66%
Banque Postale	10	20	12	12/2022	Oui	0,92%
Caisse d'Epargne d'Auvergne et du Limousin	5	20	24	12/2024	Oui	1,04%
Banque des Territoires /Caisse des Dépôts et Consignations	15	40	60	12/2026	Non	1,56% 1,06% +livret A
Caisse d'Epargne d'Auvergne et du Limousin - Prêt relais	15	5	SO	Immédiat	Oui	0,55%

Source : annexe au protocole d'accord financier du jalon 2

Le souci d'aboutir à un modèle de financement souple, permettant un pilotage au gré des recettes d'exploitation perçues transparait assez nettement dans le montage d'emprunts retenu. Des phases de mobilisation relativement longues (de 12 à 60 mois) ont été systématiquement négociées afin que les tirages des fonds ne s'opèrent qu'à due proportion des besoins de financement pour la construction du réseau. La consolidation des prêts ne portera que sur les fonds effectivement levés par le syndicat mixte, qui se réserve ainsi la faculté de ne pas mobiliser la totalité de l'enveloppe.

Le prêt à long terme souscrit auprès de la Banque des territoires étant jugé coûteux, un prêt relais a été conclu pour un montant identique (15 M€) et une durée strictement similaire à la période de mobilisation des fonds (60 mois). Ces deux prêts ayant vocation à couvrir le même besoin de financement, l'objectif consiste ici à mobiliser le prêt relais par des tirages les plus faibles possibles, afin d'éviter de mobiliser le prêt Banque des territoires.

Comme pour le jalon 1, le protocole financier mentionné dans la délibération du conseil syndical du 24 mars 2021 énonce le principe d'un appel des contributions du département en fonction des redevances versées à Dorsal par la SPL NATHD : « le couple Département / EPCI 23 finançant pendant la période 2021/2025, le temps de toucher un niveau de recettes SPL suffisant, les charges (capital et intérêts) de ces emprunts à hauteur de 50/50 [...] pour les deux situations [fonds de concours de remboursement du capital et contributions additionnelles pour frais financiers], les montants sollicités seront révisés en octobre de l'année N-1 pour l'année N au vu du dernier plan d'affaire de la SPL et au vu de la mobilisation ou non des fonds des emprunts ».

In fine, le financement des charges (capital et intérêts) par le couple département/EPCI s'étale sur la période 2022 / 2026 selon une annuité globale estimée à 3 M€ dont 68 % de capital et 32 % d'intérêts.

Selon le montage initialement prévu, le département devait donc verser annuellement 204 k€ en fonds de concours et 96 k€ de contribution additionnelle, les EPCI s'acquittant des mêmes montants, au prorata du nombre de prises installées sur leurs territoires.

Le département a toutefois proposé aux EPCI creusois d'avancer leur part de financement sous forme d'une avance remboursable. Sur la base de conventions *ad hoc*, conclues entre le département et chacun des EPCI, le département s'acquitte seul du remboursement des annuités d'emprunts sur la période 2022–2026. Selon les dispositions conventionnelles « *l'avance remboursable [...] sera versée sur 5 exercices budgétaires remboursables sur 24 ans. L'échéancier des remboursements sera calé sur les appels de fonds réalisés par le syndicat mixte Dorsal* ».

Interrogé sur ce mécanisme d'avance remboursable, le département a indiqué que : « *au moment du lancement du projet Jalon 2 (100 % FTTH) en 2017-2018, les EPCI avaient fusionné depuis peu avec de nombreuses incertitudes sur leurs finances. De plus, Creuse Grand Sud était en plein scandale et il a fallu mettre en place ce dispositif dès le jalon 1 pour cet EPCI afin de débloquer les travaux de MED interrompus par Dorsal pour non-paiement. Pour permettre leur adhésion au projet sereinement et sans le retarder, mais aussi dans un souci d'équité en ne le réservant pas qu'à Creuse Grand Sud, la Présidente du Conseil Départemental a proposé ces avances remboursables à tous les EPCI pour le Jalon 2 et à l'époque tous ont été intéressés* ».

Toutefois, l'évolution favorable des recettes, par rapport aux projections initiales va minorer la contribution du département, tout au moins à court terme. « *De 2022 à 2026, tel qu'imaginé au départ, l'effort financier du département de la Creuse était donc de 600 000 € par an au titre du financement du jalon 2 (300 000 € au titre de sa propre participation et 300 000 € au titre des avances remboursables consenties aux EPCI). Ce versement des fonds de concours du département de la Creuse à Dorsal et cette mécanique des avances remboursables aux EPCI ne sera peut-être finalement pas nécessaire. Pour 2022, rien ne sera appelé par Dorsal. Ensuite, pour les années futures (2023 à 2026) tout dépendra du rythme d'avancement des travaux, du taux de commercialisation et de pénétration de la fibre dans les foyers creusois et celle de la vente de tranches (co-financement) aux opérateurs* »¹⁴.

Le mode d'ajustement repose donc sur des recalages financiers au fil de l'eau, totalement dépendant de la commercialisation du réseau. Le département n'a donc de visibilité sur les dépenses à venir que d'une année sur l'autre. Ce procédé, qui obère toute possibilité d'élaborer stratégie pluriannuelle d'investissement fiable peut-être d'autant plus complexe à gérer et lourd de conséquences que, pour les exercices à venir, le département s'est engagé non seulement pour lui-même, mais également pour les EPCI à fiscalité propre.

3.2.3 Un modèle économique qui bénéficie, au moins à court terme, du succès commercial du réseau de fibre optique à domicile

Ne souhaitant pas initialement s'engager dès 2017 dans un réseau « 100 % fibre », notamment pour des raisons financières, le territoire creusois fait l'objet d'un modèle

¹⁴ Note du 14 octobre 2021, le financement du déploiement de la fibre.

économique reposant sur un ajustement constant des contributions financières du département en fonction des recettes générées par la commercialisation du réseau. Selon cette logique, la contribution de la collectivité aux frais de premiers investissements, telle qu'elle apparaît dans les plans de financement, n'est que théorique. Les fonds de concours ou autres contributions additionnelles peuvent en effet ne pas être appelés par Dorsal si les recettes d'exploitation qu'il perçoit suffisent à assumer les annuités d'emprunts destinées à couvrir le besoin de financement.

Selon le syndicat mixte Dorsal, le choix du 100 % fibre, qu'il qualifie d'« *assumé* », a été fait en vue de ne laisser « *aucun administré, aucune entreprise, aucune collectivité à l'écart de l'infrastructure fibre publique* ». En raison notamment de la dispersion de l'habitat creusois, ce choix a exigé selon Dorsal de déployer sur le réseau des linéaires importants, exclus de l'assiette de financement du projet par l'État, le raccordement 1 676 locaux isolés ayant été construits par Dorsal pour un coût évalué à 8,5 M€ sans aucun soutien financier de l'État.

Tout repose donc sur le succès de la commercialisation du réseau par la SPL NATHD. Si l'on observe les exercices 2021 et 2022, la stratégie semble payante car, alors que les prévisions initiales reposaient sur 5 M€ de redevances à percevoir d'ici 2032 pour la Creuse, le département a indiqué que « *la SPL a versé à Dorsal pour le département de la Creuse 3,3 M€ et prévoit de verser 6 M€ en 2022* ». De fait, le département a déjà été exonéré de certaines contributions.

Autre élément qui modifie le modèle économique de départ : le co-investissement des opérateurs privés dans le déploiement du réseau, qui leur permet de financer des tranches d'opération, en échange de conditions techniques et financières préférentielles d'accès aux réseaux. Dans un premier temps, le mécanisme de co-investissement génère un surcroît de recettes (570 € par droit d'accès au nœud de raccordement optique - NRO). Toutefois, une fois opérée la bascule ADSL/fibre optiques, les opérateurs privés co-investisseurs s'acquitteront d'un loyer mensuel par prise de l'ordre de 5,21 €, très inférieur à la redevance d'usage mensuelle (18,57 €). Dans la phase actuelle de déploiement, le co-investissement génère un surcroît de recettes d'investissement mais en contrepartie de cet effet positif à court terme, les recettes de commercialisation futures seront inférieures aux prévisions.

La soutenabilité du modèle économique creusois repose donc essentiellement sur le succès commercial du réseau très haut débit. La dynamique constatée en 2021 et 2022 s'explique largement par une commercialisation assez facilement acquise dans des zones plutôt peuplées du territoire, auprès d'usagers en attente de raccordement, boostée par le co-investissement des opérateurs.

Ce modèle pourrait très facilement se retourner lorsque surviendra l'inévitable ralentissement de la commercialisation dans les zones les moins peuplées du territoire, celles comportant des populations plus âgées ou encore une part importante de résidences secondaires¹⁵. Un test de sensibilité réalisé par la SPL NATHD a en effet démontré que dans le cas d'une hypothèse de commercialisation dégradée (50 % de commercialisation au bout de 15 ans au lieu de 60 %), la redevance perçue par Dorsal diminuerait de près d'un quart. Cette phase pourrait d'ailleurs coïncider avec le versement des loyers préférentiels consentis aux opérateurs ayant co-investi dans le réseau, ce qui pèserait d'autant plus sur l'équilibre économique du contrat et les finances publiques locales.

¹⁵ La SPL NATHD évalue à 39 % le taux de « bâtiments logements vacants-secondaires » en Creuse, à 34 % en Corrèze et à 22 % en Haute-Vienne.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des contributions du département au déploiement des infrastructures numériques	21
Annexe n° 2. Glossaire.....	22

Annexe n° 1. Détail des contributions du département au déploiement des infrastructures numériques

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 2017/2022
Capitalisation SPL NATH		364 285,50 €	187 500,00 €	187 500,00 €			739 285,50 €
Contribution statutaire (BP)	74 140,53 €	97 421,06 €	100 646,76 €	113 011,85 €	132 598,13 €	122 571,03 €	640 389,36 €
Contribution statutaire (BA)		2 362,50 €	20 673,47 €	23 607,00 €	- €	- €	46 642,97 €
Contribution additionnelle BA (remboursement intérêts d'emprunt, prêt relais) : emprunt FTTH 7/12/2018		1 152,78 €	1 17 883,44 €	103 227,74 €	- €	- €	222 263,96 €
Financement SDAN Pilote convention du 25/11/2016					297 883,10 €		297 883,10 €
Financement SDAN Pilote convention du 5/12/2019 Axe 2 bis collèges			85 668,09 €				85 668,09 €
Financement SDAN pilote convention du 7 juillet 2017 (montant maxi de 1 280 331€)	300 000,00 €	200 000,00 €					500 000,00 €
Fonds de concours contribution au financement du Jalon 1 : montant maximum de 3 540 528€		1 000 000,00 €	1 750 000,00 €	430 000,00 €			3 180 000,00 €
Fonds de concours remboursement capital (emprunt 5M€ avance sur redevances Jalon 1)			166 666,68 €	166 666,68 €	166 666,68 €		500 000,04 €
Contribution du département au financement du Jalon 2							- €
Avance remboursable EPCI Creuse Grand Sud (Jalon 1)		142 367,00 €	256 260,00 €	113 894,00 €	- €	56 947,00 €	569 468,00 €
Avance remboursable aux EPCI (Jalon 2)							- €
Contribution pour travaux supplémentaires : conventions 025 et 026 d'Octobre 2021						35 877,84 €	35 877,84 €
TOTAL	374 140,53 €	1 807 588,84 €	2 685 298,44 €	1 137 907,27 €	597 147,91 €	215 395,87 €	6 817 478,86 €

Annexe n° 2. Glossaire

AMII : appel à manifestation d'intention d'investissement

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

CEREMA : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Dorsal : syndicat mixte pour le développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale

FTTH : fibre à domicile (*fiber to the home*)

IRU : droits d'usage irrévocables (*indefeasible rights of use*)

MED : montées en débit

NRO : nœud de raccordement optique

PRM : points de raccordements mutualisés

RIP : réseaux d'initiative publique

SDAN : schéma directeur d'aménagement numérique

SPL NATHD : société publique locale Nouvelle-Aquitaine très haut débit

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine